

**LIMITASI UNDANG-UNDANG PARTAI POLITIK
DALAM MENDORONG PARTISIPASI POLITIK
PEREMPUAN DI INDONESIA:
Kajian Hukum Dan Perubahan Sosial**

*Layyin Mahfiana**

Abstract: *This paper tries to study two main things, first: whether women's involvement in the political sector is the real participation of women or just another form of politicization of women, second: whether state policies toward women affect society paradigm in looking at women. Two questions are based on the fact that the involvement of women in political leadership is still weak and public perception about women is still dominated by patriarchal culture that resulted in the subordination of women in the political sector.*

Keywords: *kebijakan negara, Partai Politik, perempuan, politisasi perempuan, hukum, perubahan sosial.*

PENDAHULUAN

Isu mengenai peran publik perempuan masih merupakan isu hangat dan sentral baik secara lokal maupun secara nasional pada dekade terakhir ini. Persoalan tersebut masih sangat serius diperdebatkan oleh masyarakat baik secara ilmiah. Padahal dalam berbagai kondisi perempuan dituntut untuk maju sebagai pemimpin. Selain menjadi pemimpin bagi dirinya sendiri, perempuan juga dimungkinkan untuk bisa menjadi pemimpin di komunitasnya. Hal ini terjadi karena desakan kebutuhan.

Partisipasi dan kepemimpinan¹ perempuan secara normatif memiliki legitimasi yang sangat kuat, baik secara teologis, filosofis

* Dosen Jurusan Syari'ah STAIN Ponorogo

maupun hukum. Dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang telah disetujui oleh negara-negara anggota PBB, termasuk Indonesia, menyebutkan sejumlah pasal yang memberikan kebebasan kepada perempuan untuk memilih pemimpin maupun menjadi pemimpin. Begitu juga dalam konvensi mengenai penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan yang disahkan melalui Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 1984 dan UU No. 39 Tahun 1999. Deklarasi penghapusan kekerasan terhadap perempuan, telah memberikan jaminan bahwa perempuan terbebas dari tindakan diskriminasi dalam bentuk apapun. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, telah menjamin keterwakilan perempuan baik di legislatif, eksekutif maupun

¹ Bernard Bass dalam Wahidah (2009), *Strategi dan Aksi untuk Pengembangan Kepemimpinan Perempuan di Lingkup Pendidikan Islam* (Seminar Nasional Kepemimpinan Perempuan Dalam Pendidikan Inklusi, Surabaya, 2009) mengatakan ada tiga teori yang bisa dipakai untuk menjelaskan bagaimana seseorang bisa menjadi pemimpin (*leader*). **Pertama** adalah *The trait theory* yang menyatakan bahwa seseorang menjadi pemimpin karena dilahirkan sebagai pemimpin (*someone is born to be a leader*). Dengan kata lain sudah menjadi kodrat orang ini untuk menjadi pemimpin. Mereka yang berasal dari keluarga aristokrat, dapat dikategorikan ke dalam pemimpin yang dilahirkan ini. Mereka yang memiliki karisma kepemimpinan juga dapat dimasukkan dalam kategori teori ini. Tentu, tidak semua orang ditakdirkan memiliki karisma sebagai pemimpin ini. Yang **kedua** adalah *The great event theory* yang menganggap seseorang muncul sebagai pemimpin karena ada sebuah keadaan darurat atau kejadian yang penting yang melatarbelakangi kemunculannya. Orang ini bahkan mampu menjadi pemimpin yang luar biasa meskipun pada dasarnya ia adalah orang yang biasa saja (*an ordinary person*). Dan yang **ketiga** adalah *The transformational leadership theory*, yang meyakini bahwa seseorang dapat memilih menjadi leader. Kita dapat mempelajari ketrampilan-ketrampilan untuk menjadi pemimpin (*leadership skills*). Bass berpendapat, *teori transformatif leader* inilah yang paling banyak diterima. Bahwa seseorang bisa belajar untuk menjadi pemimpin.

yudikatif (pasal 46). Selain itu, Instruksi Presiden (Inpres) No. 9 tahun 2000 tentang pengarusutamaan gender dalam pembangunan nasional yang mengharuskan seluruh kebijakan dan program pembangunan nasional dirancang dengan perspektif gender.

Masyarakat Indonesia secara umum adalah masyarakat patrilineal, yakni masyarakat yang memuliakan laki-laki dalam semua aspek kehidupan. Fakta di masyarakat menunjukkan masih rendahnya partisipasi politik perempuan dalam proses demokrasi, misalnya dalam pemilihan bupati/walikota, gubernur bahkan presiden. Sebagai contoh di Kabupaten Sragen, yang akan melaksanakan pemilihan bupati, dari lima calon bupati hanya ada satu calon bupati perempuan. Langkanya calon perempuan dalam pemilihan pejabat publik dari presiden, gubernur sampai bupati/wali kota menunjukkan bahwa perempuan belum memiliki akses maksimal dalam bidang politik. Keterbatasan akses ini kemungkinan karena perempuan tidak diberikan kesempatan untuk berpartisipasi di wilayah publik, atau juga dapat disebabkan oleh kualitas perempuan yang dianggap belum sesuai dengan kriteria kualitas sebagai pejabat publik. Bahkan dari berbagai pemilihan pejabat publik ada kesan bahwa keterlibatan perempuan tidak didasarkan pada kapasitas dan kapabilitas sebagai warga negara, tetapi lebih didasarkan pada pertimbangan bahwa para calon perempuan adalah *vote getter*, khususnya bagi pemilih perempuan. Kenyataan ini menunjukkan bahwa keterlibatan perempuan dalam politik belum didasarkan pada pertimbangan yang menganggap perempuan merupakan bagian penting dan mampu berpartisipasi dalam wilayah publik, namun merupakan perpanjangan tangan dari upaya politisasi terhadap perempuan. Artinya, perempuan dilibatkan sebagai *lips service* semata, bukan

merupakan upaya substantif untuk memberdayakan dan melibatkan perempuan dalam politik.

Persepsi bahwa politik hanya milik kalangan pemegang kekuasaan formal dan milik laki-laki telah mengakibatkan terjadinya proses peminggiran terhadap perempuan. Persepsi ini membuat perempuan merasa tidak layak dan tidak mempunyai kemampuan untuk ikut melakukan perubahan dalam proses politik. Peminggiran yang selama ini terjadi telah mengakibatkan partisipasi dan representasi perempuan dalam politik menjadi tidak terpenuhi.

Dari latar belakang diatas, penulis mencoba untuk mengkaji mengenai:

1. Apakah keterlibatan perempuan dalam sektor politik sebagaimana diamanahkan dalam undang-undang partai politik benar-benar memberi kesempatan kepada perempuan untuk berpartisipasi dalam politik atau sebagai upaya politisasi terhadap perempuan?
2. Apakah kebijakan negara terhadap perempuan mempengaruhi pola pikir masyarakat dalam memandang dan memposisikan perempuan agar setara dengan laki-laki?

KEBIJAKAN NEGARA DAN PARTISIPASI POLITIK PEREMPUAN

Di Indonesia, UUD 1945 menjamin persamaan hak antara laki-laki dan perempuan yang dinyatakan dalam pasal 27 UUD 1945. Disamping itu, Indonesia juga telah meratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 1984 dan Konvensi Hak-Hak Politik Perempuan melalui undang-Undang No. 68 Tahun 1998, bagian terpenting dari undang-undang ini adalah:

- a. Wanita mempunyai hak untuk memberikan suaranya dalam semua pemilihan dengan syarat-syarat sama dengan pria tanpa suatu diskriminasi (Pasal 1)
- b. Wanita akan dapat dipilih untuk pemilihan dalam semua badan-badan pemilihan umum, yang ditetapkan oleh hukum nasional dengan syarat-syarat sama dengan pria, tanpa suatu diskriminasi (Pasal 2)
- c. Wanita akan menjalankan hak untuk menjabat jabatan umum dan menjalankan semua tugas-tugas umum, yang ditetapkan oleh hukum nasional dengan syarat-syarat sama dengan pria tanpa suatu diskriminasi.

Di bidang politik, Konvensi Wanita telah melahirkan sepuluh kesepakatan sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 antara lain:

- a. Jaminan persamaan hak untuk memilih dan dipilih;
- b. Jaminan untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan pemerintah dan implementasinya
- c. Memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan segala fungsi pemerintahan di semua tingkat
- d. Berpartisipasi dalam organisasi-organisasi dan perkumpulan
- e. Berpartisipasi dalam perkumpulan non pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik negara.²

Selain itu Platform Aksi Beijing 1995 yang ditandatangani juga oleh Indonesia, menegaskan bahwa "partisipasi sejajar perempuan dalam pengambilan keputusan bukanlah semata-mata sebuah tuntutan akan keadilan demokrasi, namun juga dapat

² Nuniek Sriyuningsih, *Kendala Partisipasi Perempuan Dalam Politik*, 2007, 11

dilihat sebagai syarat penting agar kepentingan kaum perempuan dapat diperhitungkan” Semua aturan diatas memperlihatkan tidak adanya satu peraturanpun yang mendiskriminasikan perempuan untuk berpartisipasi di bidang politik maupun dalam kehidupan publik lainnya. Perkembangannya pelaksanaan konvensi tersebut di bidang politik dengan kemajuan yang sangat terbatas. Jika melihat dari partisipasi politik perempuan, adanya persamaan hak untuk memilih dan dipilih terlihat bahwa peran perempuan hanya dipergunakan sebagai alat untuk memobilisasi suara selama pemilihan umum. Selama 6 kali pemilu pada masa Presiden Soeharto, pilihan perempuan Indonesia bukan pilihan sendiri, tetapi “ikut suami” atau sebagai pelengkap. Hasil pemilu 1997 hanya 13 % perempuan yang dapat membuat pilihan politik secara independen, 83% membuat pilihan politik berdasarkan preferensi suami atau kelompok clientalism.³

Partisipasi politik perempuan hanya sebagai kewajiban dibandingkan hak sebagai warga negara yang bertanggung jawab. Para perempuan yang duduk di parlemen berubah menjadi elite politik yang mementingkan diri sendiri, untuk partainya dan karir politiknya. Mereka lupa untuk memperjuangkan hak-hak perempuan seperti yang telah dijanjikan pada saat kampanye dilakukan.⁴ Hasil penelitian Litbang Republika dengan The Asia Foundation⁵ menyebutkan bahwa keberadaan perempuan di

³ Sutradara Ginting, hasil penelitian IPCOS, yang disampaikan dalam Seminar Wanita dan Politik, 1999

⁴ Gadis Arivia, *Perempuan di Parlemen Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan*, IDEA dan Yayasan Jurnal Perempuan, 1999.

⁵ Litbang republika dan Asia Foundation, *Aspirasi Perempuan Anggota Parlemen terhadap Pemberdayaan Politik Perempuan*, (Nuniek Sriyuningsih, Kendala.....)

parlemen lebih di dasarkan pada *charity* daripada *political will*. Kehadiran mereka di parlemen lebih terkait dengan profesi dan karir suami, rekrutmen dalam partai lebih karena keinginan untuk mendukung suami mereka.

Setelah reformasi, pemikiran *affirmative action* atau kuota keterwakilan perempuan dalam pengambilan kebijakan dan undang-undang dapat diwujudkan. Salah satu bentuknya adalah keterwakilan perempuan di bidang politik. Masalah kuota ini menjadi perdebatan luas sejak tahun 2011, sejak munculnya gagasan bahwa untuk meningkatkan posisi perempuan, menciptakan kesetaraan dan keadilan gender perlu diterapkan system kuota baik di bidang pendidikan, kerja, maupun di bidang politik. Di Indonesia, kuota ini baru terkabulkan melalui bunyi Undang-Undang No. 12 Tahun 1983 tentang pemilihan umum itupun setelah melalui perdebatan panjang⁶. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/kota setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 %. Pasal ini hanya mengatur proses pencalonan/nominasi, bukan kursi gratis 30 %.

⁶ Swedia, diskusi mengenai boleh tidaknya perempuan menjadi hak pilih terjadi pada tahun 1883, ide mengenai perempuan terlibat di parlemen Swedia justru pertama kali dihembuskan oleh seorang laki-laki bernama Fredrik Borg. Tahun 1921 jumlah perempuan yang duduk di parlemen 5 (lima) orang, Tahun 1994 jumlah perempuan di parlemen meningkat menjadi 40 % dari jumlah parlemen. Tahun 1998, dari 16 komisi hanya 2 komisi saja yang belum pernah diketuai oleh perempuan. Tahun 2002, jumlah perempuan di parlemen meningkat 45 %. Angka ini merupakan jumlah tertinggi di banding Negara-negara lain seperti Amerika dan Inggris. Nina Mussolini-Hansson, *Perempuan di Parlemen Swedia: Galak Namun Konsisten* (Jakarta: Jurnal Perempuan, 2004), 25

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (pemilu legislatif) serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik telah memberikan mandat kepada parpol untuk memenuhi kuota 30% bagi perempuan dalam politik, terutama di lembaga perwakilan rakyat.

Pasal 8 butir d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, menyebutkan penyertaan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan parpol tingkat pusat sebagai salah satu persyaratan parpol untuk dapat menjadi peserta pemilu. Selain itu, Pasal 53 Undang-Undang Pemilu Legislatif tersebut juga menyatakan daftar bakal calon juga memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan.

Lebih jauh, Pasal 66 ayat 2 UU Nomor 10 Tahun 2008 menyebutkan KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota mengumumkan prosentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap parpol pada media massa cetak harian dan elektronik nasional. Sementara di Pasal 2 ayat 3 UU Parpol disebutkan bahwa pendirian dan pembentukan parpol menyertakan 30% keterwakilan perempuan. Lebih jauh, di Pasal 20 tentang kepengurusan parpol disebutkan juga tentang penyusunannya yang memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30%.

Ketetapan kuota 30% sendiri sudah diterapkan pertama kali pada Pemilu 2004 seiring dengan perjuangan dan tuntutan dari para aktivis perempuan. Hasilnya adalah 62 perempuan saat itu terpilih

dari 550 anggota DPR RI (11,3%)⁷. Sementara itu, dalam Pemilu 1999, pemilu pertama di era reformasi, hanya ada 45 perempuan dari 500 anggota DPR yang terpilih (9%).

Dengan demikian, meskipun telah ada peraturan perundangan yang memandatkan kuota 30% dalam parlemen, itu tidak serta-merta menjamin peningkatan keterwakilan perempuan dalam politik. Selain itu, dalam kenyataannya pun, pemenuhan kuota tersebut bukanlah suatu hal yang mudah. Meskipun ketentuan yang ada sifatnya mensyaratkan itu tetapi hanya disertai sanksi moral dan bukan sanksi yang tegas yang dapat mendesak pemenuhan kuota tersebut.

Dalam Pasal 57 dan Pasal 58 Undang-Undang Pemilu Legislatif, misalnya, tentang verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon, tindak lanjut jika kuota keterwakilan perempuan terpenuhi hanya disebutkan bahwa KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota akan memberikan kesempatan pada parpol untuk memperbaiki daftar calon tersebut dan memberikan alasan tertulis.

⁷ Dalam siaran pers yang dilakukan oleh CETRO (*Center For Electoral Reform*) dari 4 partai politik Islam, rata-rata menominasikan 30 % caleg perempuan atau lebih dalam calon legislatif yang diajukan untuk DPR RI. Sementara hanya PPP yang hanya menominasikan 20 % perempuan dalam daftar calon legislatif. Sementara perbandingan caleg perempuan dalam "nomor potensial jadi" sebagai berikut: PPP, jumlah caleg perempuan dalam nomor potensial jadi 15 dari 123 caleg yang dicalonkan; PAN jumlah caleg perempuan dalam nomor potensial jadi 26 dari 174 caleg yang dicalonkan; PKB jumlah caleg perempuan dalam nomor potensial jadi 23 dari 140 caleg yang dicalonkan; PKS jumlah caleg perempuan dalam nomor potensial jadi 17 dari 216 caleg yang dicalonkan. (AD. Kusumaningtyas, *Pemilu 2004: Menagih Komitmen Parpol Islam Untuk Demokrasi Yang Berkeadilan Gender*, (Jakarta: Jurnal Perempuan, 2004), 44.

Keterwakilan perempuan dalam politik, terutama di lembaga perwakilan rakyat sendiri, bukannya tanpa alasan yang mendasar. Ada beberapa hal yang membuat pemenuhan kuota 30% bagi keterwakilan perempuan dalam politik penting. Beberapa di antaranya adalah tanggung jawab dan kepekaan akan isu-isu kebijakan publik, terutama yang terkait dengan perempuan dan anak, serta lingkungan, moral yang baik, kemampuan perempuan melakukan pekerjaan multitasking dan mengelola waktu, serta yang tidak kalah penting adalah keterbiasaan dan kenyataan bahwa perempuan juga telah menjalankan tugas sebagai pemimpin dalam kelompok-kelompok sosial dan dalam kegiatan kemasyarakatan, seperti di posyandu, kelompok pemberdayaan perempuan, komite sekolah, dan kelompok pengajian.

Argumen tersebut tidak hanya ideal sebagai wujud modal dasar kepemimpinan dan pengalaman organisasi perempuan dalam kehidupan sosial kemasyarakatan, argumen tersebut juga menunjukkan perempuan dekat dengan isu-isu kebijakan publik dan relevan untuk memiliki keterwakilan dalam jumlah yang signifikan dalam memperjuangkan isu-isu kebijakan publik dalam proses kebijakan, terutama di lembaga perwakilan rakyat. Sayangnya, liberalisasi politik yang terjadi sejak era reformasi tidak otomatis diikuti kesiapan lembaga pendidikan dan rekrutmen politik, terutama parpol, untuk secara serius dan berkelanjutan untuk membuka kesempatan partisipasi perempuan dalam politik, terutama menempatkan perempuan dalam posisi dan tanggung jawab organisatoris yang signifikan, selain mempersiapkan dan menempatkan perempuan sebagai caleg yang andal dengan kesempatan yang setara dengan caleg laki-laki.

Pasal ini hanya mengatur proses pencalonan/nominasi, bukan kursi gratis. Quota di atas bersifat sukarela, tidak ada sanksi kepada partai politik yang gagal menominasikan 30% perempuan dalam daftar calon legislatifnya untuk pemilu tahun 2004.⁸ Namun faktanya, meskipun sudah ada undang-undang yang mengatur kuota 30 % bagi perempuan, tetapi hasil pemilu 2004 yang lalu gagal meningkatkan jumlah perempuan di legislatif bahkan jumlahnya kurang dari 10 %. Hal tersebut dikarenakan beberapa faktor, diantaranya: penetapan quota 30% bukan bersifat perintah tetapi anjuran; dalam penetapan calon anggota DPR memang semua partai politik mengajukan calon perempuan, tetapi tidak ditempatkan nomor jadi; penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut bukan berdasarkan pada perolehan suara terbanyak.⁹ Memasuki sepuluh tahun era reformasi, perempuan patut berlega hati dengan disyahrkannya Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilu No. 22 tahun 2007 yang telah memberikan jaminan hukum bagi keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% hal ini semakin mempertegas bahwa agenda pemberdayaan perempuan sudah menjadi doktrin Negara.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (pemilu legislatif) serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik telah memberikan mandat kepada parpol untuk memenuhi kuota

⁸ Sumiarti, *Quo Vadis Politik Perempuan*, 2008, 216

⁹ Maria Ulfah Anshor, *Eksistensi dan Implementasi Undang-Undang Pemilu Tentang Kuota Perempuan Pada Pemilu, 2007*, 4.

30% bagi perempuan dalam politik, terutama di lembaga perwakilan rakyat.

Pasal 8 butir d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, menyebutkan penyertaan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan parpol tingkat pusat sebagai salah satu persyaratan parpol untuk dapat menjadi peserta pemilu. Selain itu, Pasal 53 Undang-Undang Pemilu Legislatif tersebut juga menyatakan daftar bakal calon juga memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan.

Lebih jauh, Pasal 66 ayat 2 UU Nomor 10 Tahun 2008 menyebutkan KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota mengumumkan prosentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap parpol pada media massa cetak harian dan elektronik nasional. Sementara di Pasal 2 ayat 3 UU Parpol disebutkan bahwa pendirian dan pembentukan parpol menyertakan 30% keterwakilan perempuan. Lebih jauh, di Pasal 20 tentang kepengurusan parpol disebutkan juga tentang penyusunannya yang memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30%.

Dengan demikian, meskipun telah ada peraturan perundangan yang memandatkan kuota 30% dalam parlemen, itu tidak serta-merta menjamin peningkatan keterwakilan perempuan dalam politik. Selain itu, dalam kenyataannya pun, pemenuhan kuota tersebut bukanlah suatu hal yang mudah. Meskipun ketentuan yang ada sifatnya mensyaratkan itu tetapi hanya disertai sanksi moral dan bukan sanksi yang tegas yang dapat mendesak pemenuhan kuota tersebut.

Dalam Pasal 57 dan Pasal 58 Undang-Undang Pemilu Legislatif, misalnya, tentang verifikasi kelengkapan administrasi

bakal calon, tindak lanjut jika kuota keterwakilan perempuan terpenuhi hanya disebutkan bahwa KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota akan memberikan kesempatan pada parpol untuk memperbaiki daftar calon tersebut dan memberikan alasan tertulis.

Keterwakilan perempuan dalam politik, terutama di lembaga perwakilan rakyat sendiri, bukannya tanpa alasan yang mendasar. Ada beberapa hal yang membuat pemenuhan kuota 30% bagi keterwakilan perempuan dalam politik penting. Beberapa di antaranya adalah tanggung jawab dan kepekaan akan isu-isu kebijakan publik, terutama yang terkait dengan perempuan dan anak, serta lingkungan, moral yang baik, kemampuan perempuan melakukan pekerjaan ganda dan mengelola waktu, serta yang tidak kalah penting adalah keterbiasaan dan kenyataan bahwa perempuan juga telah menjalankan tugas sebagai pemimpin dalam kelompok-kelompok sosial dan dalam kegiatan kemasyarakatan, seperti di posyandu, kelompok pemberdayaan perempuan, komite sekolah, dan kelompok pengajian.

Argumen tersebut tidak hanya ideal sebagai wujud modal dasar kepemimpinan dan pengalaman organisasi perempuan dalam kehidupan sosial kemasyarakatan, argumen tersebut juga menunjukkan perempuan dekat dengan isu-isu kebijakan publik dan relevan untuk memiliki keterwakilan dalam jumlah yang signifikan dalam memperjuangkan isu-isu kebijakan publik dalam proses kebijakan, terutama di lembaga perwakilan rakyat. Sayangnya, liberalisasi politik yang terjadi sejak era reformasi tidak otomatis diikuti kesiapan lembaga pendidikan dan rekrutmen politik, terutama parpol, untuk secara serius dan berkelanjutan untuk membuka kesempatan partisipasi perempuan dalam politik,

terutama menempatkan perempuan dalam posisi dan tanggung jawab organisatoris yang signifikan, selain mempersiapkan dan menempatkan perempuan sebagai caleg yang andal dengan kesempatan yang setara dengan caleg laki-laki.

Awal tahun 2011, pemerintah melakukan perubahan Undang-Undang Partai Politik dengan disahkannya Undang-Undang No. 2 tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Perubahan ini dalam rangka penguatan pelaksanaan demokrasi dengan system kepartaian yang efektif sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 dan penguatan kelembagaan serta peningkatan fungsi dan peran partai politik. Terkait dengan kuota 30 % dalam perubahan Undang-Undang No. 2 tahun 2011 pasal 2 ayat 2 tetap mengatur tentang pendirian dan pembentukan partai politik menyertakan paling sedikit 30 % keterwakilan perempuan yang diatur dalam pasal 29. Tidak ada perbedaan Undang-Undang No. 11 tahun 2011 dengan Undang-Undang No. 2 tahun 2008 terhadap ketentuan 30% kuota perempuan.

POLITIK PEREMPUAN DAN POLITISASI PEREMPUAN

Sesungguhnya berbicara mengenai “politik” adalah berbicara mengenai naluri kekuasaan yang dibenarkan secara sosial. Politik dalam arti seluas-luasnya adalah dimensi kekuasaan yang mengatur dan mengarahkan kehidupan sosial sebagai keseluruhan.¹⁰ Persoalan yang selalu muncul dalam kehidupan sosial adalah “siapa yang berhak mengatur atau mengarahkannya dan bagaimana

¹⁰ F. Budi Hardiman, *Menuju Masyarakat Komunikatif*, (Jakarta: Kanisius, 1993), 121.

pengaturan dan pengarahan itu dilaksanakan". Pengaturan kepada masyarakat pada hakekatnya bertujuan untuk meningkatkan kualitas kehidupan manusia baik secara individu maupun kolektif. Dengan pengaturan kehidupan sosial yang baik, maka negara akan dijadikan alat untuk mencapai kesejahteraan rakyat.

Pada dasarnya perbedaan budaya politik yang terpuji dengan budaya politik yang tercela terletak pada nilai-nilai dan sistem nilai yang mendasari cara mendapatkan kepercayaan dari rakyat, cara memimpin rakyat dan cara menggunakan kekuasaan politik yang diberikan oleh rakyat. Budaya politik yang baik dalam tatanan demokratis adalah budaya politik yang menekankan prinsip-prinsip tentang keharusan mendahulukan kepentingan rakyat dan bangsa di atas kelompok dan perlunya melibatkan rakyat dalam pengambilan keputusan-keputusan politik.¹¹ Budaya politik yang baik tampaknya belum secara penuh terjadi di Indonesia. Ada kesan di masyarakat, elit politik tidak menerapkan prinsip-prinsip mendahulukan kepentingan rakyat sehingga menyebabkan problem-problem rakyat terutama di bidang sosial ekonomi terbengkalai. Demikian pula dalam konteks kepentingan kaum perempuan, budaya politik di Indonesia belum memihak perempuan, artinya pemberdayaan melalui produk hukum secara legal formal tidak serta merta membawa perubahan kebijakan yang berperspektif keadilan bagi perempuan. Problem sosial, politik, ekonomi dan budaya yang diskriminatif terhadap perempuan masih banyak terjadi.

¹¹ Muchtar Buchori, *Peranan pendidikan dalam Pembentukan Budaya Politik Indonesia*, dalam Sindhunata (ed) *Menggagas Paradigma Baru Pendidikan*, (Jakarta: Kanisius, 2000), 22.

Politik sebagai profesi bagi perempuan di satu sisi menimbulkan semangat untuk memperjuangkan partisipasi aktif perempuan agar mampu memberikan “warna” terhadap proses *decision making* yang menyangkut kepentingan perempuan. Namun disisi lain perempuan tidak siap untuk terjun di wilayah politik karena merasa terbebani oleh berbagai problem psikologis dan reproduksi yang selama ini diembannya.

Disamping itu, kemampuan perempuan dibangun dari kondisi sosial, tingkat pendidikan, pengalaman berinteraksi sosial, membangun jaringan, membangun basis massa sampai dukungan dana jauh tertinggal dari laki-laki yang antara lain disebabkan oleh pengaruh kultur dan adat istiadat. Laki-laki umumnya diupayakan untuk bekerja di sektor publik. Disinilah makna perlunya tindakan afirmatif dengan memberikan dorongan nyata serta komitmen politik bagi perempuan untuk mengejar titik awal yang tidak sama tersebut. Namun demikian pihak partai diminta komitmennya untuk terwujudnya peningkatan perempuan disektor publik. Partai harus membuka diri untuk caleg perempuan yang berkualitas dan mampu memenangkan pemilu.

Kebijakan negara yang memberikan apresiasi atas keterlibatan perempuan diharapkan tidak hanya menjadi alat untuk melakukan “politisasi” terhadap perempuan, artinya ada kemungkinan bahwa produk hukum yang berpihak pada perempuan tidak hanya sekedar memenuhi tuntutan “trend” dan “pemanis “ untuk menarik simpati dan empati masyarakat pemilih. Memang ironi, adanya keinginan untuk melibatkan perempuan di sektor publik justru berakibat pada ‘politisasi perempuan’ yaitu menjadikan perempuan sebagai kendaraan politik saja. Posisi

perempuan dalam politik Indonesia bersifat ambigu. Di satu sisi berkeinginan menempatkan perempuan dan laki-laki setara, yang memiliki hak dan akses yang sama, akan tetapi di sisi lain masih ada kekurangan mengenai kemampuan dan kesiapan perempuan untuk melakukan tugas politik tersebut.¹²

Oleh karena itu upaya memperjuangkan keadilan dan kesetaraan gender bagi perempuan agar tidak berhenti memperjuangkan dalam jangka pendek, akan tetapi upaya-upaya perjuangan dilakukan pula secara ideologis dan kultural. Jadi perjuangan melawan diskriminasi hukum misalnya, dibarengi dengan upaya perjuangan politik dan kultural yang bertujuan untuk transformasi sosial yang lebih adil gender. Gerakan transformasi sosial bukan gerakan balas dendam kepada laki-laki, akan tetapi merupakan gerakan untuk menciptakan hubungan antara sesama manusia yang secara fundamental lebih baik dalam segala bidang, baik ekonomi, politik, kultural, ideologi, lingkungan termasuk hubungan antara laki-laki dan perempuan.

Meningkatnya peran perempuan di bidang politik merupakan suatu perubahan sosial¹³ dalam masyarakat. Perubahan sosial yang terjadi di dalam suatu masyarakat dapat terjadi karena beberapa sebab. Sebab-sebab tersebut dapat berasal dari masyarakat itu sendiri (sebab-sebab intern) maupun diluar masyarakat tersebut

¹² Sumiarti, *Quo Vadis Politik.....*, 222

¹³ Perubahan sosial adalah segala perubahan-perubahan pada lembaga-lembaga kemasyarakatan di dalam suatu masyarakat yang mempengaruhi sistem sosialnya termasuk di dalamnya nilai-nilai, sikap-sikap dan pola-pola perikelakuan diantara kelompok-kelompok dalam masyarakat.

(sebab-sebab ekstern)¹⁴. Suatu perubahan social lebih mudah terjadi apabila suatu masyarakat sering mengadakan kontak dengan masyarakat lain atau telah mempunyai sistem pendidikan yang lebih maju. Sistem social yang terbuka, penduduk yang heterogen serta ketidakpuasan masyarakat terhadap bidang kehidupan tertentu, dapat pula memperlancar terjadinya perubahan-perubahan social, dapat juga diketemukan factor-faktor yang menghambatnya seperti sikap masyarakat yang mengagung-agungkan masa lampau (*tradisionalisme*), adanya kepentingan-kepentingan yang tertanam kuat (*vested-interest*), prasangka terhadap hal-hal yang baru atau asing, hambatan-hambatan yang bersifat ideologis, dan seterusnya.

Menurut Roscoe Pound, salah satu dari fungsi hukum adalah hukum di gunakan sebagai alat untuk mengubah masyarakat (*law as social change*). Kaidah-kaidah hukum sebagai alat untuk merubah masyarakat, mempunyai peranan penting terutama perubahan-perubahan yang dikehendaki atau perubahan yang direncanakan. Dengan adanya perubahan yang dikehendaki atau direncanakan dimaksudkan sebagai suatu perubahan yang dikehendaki dan direncanakan oleh warga masyarakat yang berperan sebagai pelopor masyarakat. Dalam masyarakat yang sudah kompleks dimana birokrasi memegang peranan yang penting mau tidak mau harus mempunyai dasar hukum yang sah. Berkaitan dengan keterlibatan perempuan di sektor politik, hukum merupakan alat yang ampuh untuk mengadakan perubahan-perubahan sosial walaupun secara tidak langsung. Oleh sebab itu, apabila pemerintah ingin membentuk aturan, badan-badan yang

¹⁴ Soerdjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), 99

berfungsi untuk merubah masyarakat, diperlukan untuk membentuk badan tadi serta untuk menentukan dan membatasi kekuasaannya. Akan tetapi hasil yang positif tergantung pada kemampuan pelopor perubahan untuk membatasi kemungkinan-kemungkinan terjadinya disorganisasi sebagai akibat dari perubahan-perubahan yang terjadi, untuk memudahkan proses reorganisasi.

Kemampuan untuk membatasi terjadinya disorganisasi selanjutnya tergantung pada suksesnya proses pelebagaan dari unsur-unsur baru yang menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan tersebut. Berhasil tidaknya proses pelebagaan tersebut mengikuti formula sebagai berikut¹⁵:

Proses Pelembagaan :	Efektivitas menanamkan Unsur- Unsur Baru	Kekuatan yang Menentang dari Masyarakat
	Kecepatan Menanamkan Unsur-Unsur yang Baru	

Yang dimaksud dengan *efektifitas menanam* adalah hasil yang positif dari penggunaan tenaga manusia, alat-alat, organisasi dan metode untuk menanamkan lembaga baru di dalam masyarakat. Semakin besar kemampuan tenaga manusia, makin ampuh alat-alat yang dipergunakan, makin rapi dan teratur organisasinya dan makin sesuai dengan penanaman itu dengan kebudayaan masyarakat, maka makin besar hasil yang dicapai. Akan tetapi, setiap usaha menanam sesuatu yang baru, pasti akan mengalami reaksi dari beberapa golongan masyarakat yang merasa

¹⁵ Ibid.,111-113

dirugikan. *Kekuatan menentang dari masyarakat* itu mempunyai pengaruh yang negatif. Kekuatan menentang tersebut timbul karena beberapa faktor:

1. Sebagian masyarakat tidak mengerti akan kegunaannya
2. Perubahan tersebut bertentangan dengan kaidah-kaidah dan nilai-nilai yang ada dan berlaku
3. Para warga masyarakat yang kepentingan-kepentingannya tertanam dengan kuatnya cukup berkuasa untuk menolak suatu proses perubahan
4. Resiko yang dihadapi sebagai akibat dari perubahan ternyata lebih besar daripada mempertahankan ketentraman sosial yang ada sebelum terjadinya perubahan.
5. Masyarakat tidak mengakui wewenang dan kewibawaan para pelopor perubahan.

Dengan demikian, maka jelaslah bahwa apabila efektifitas menanam kecil, sedangkan kekuatan menentang dari masyarakat besar, maka kemungkinan terjadinya sukses dalam proses pelebagaan menjadi kecil alau bahkan hilang sama sekali. Sebaliknya, apabila efektifitas menanam besar dan kekuatan menentang kecil, maka jalannya proses pelebagaan menjadi lancar.

Faktor yang ketiga adalah *kecepatan menanam*, diartikan sebagai panjang pendeknya jangka waktu dimana usaha menanam itu dilakukan dan diharapkan memberikan hasil. Semakin tergesa-gesa orang berusaha menanam dan semakin cepat orang mengharap hasilnya, semakin tipis proses pelebagaan di dalam masyarakat. Sebaliknya semakin tenag dalam berusaha menanam

semakin cukup waktu yang diperhitungkannya untuk menimbulkan hasil dari usahanya, semakin besar hasilnya.

Menurut Sumner¹⁶ bahwa "*stateways cannot change folkways*" (hukum tidak pernah bisa menggeser *castum*/adat istiadat). Meskipun sifat adat yang bisa resisten dan elastis. Ada kekuatan spontan yang mendukung kepentingan berupa refleksi kesadaran untuk menghancurkan adat diantaranya melalui literatur, pengalaman personal, adanya perbedaan sub kultur di masyarakat yang sama, berbeda prinsip pengorganisasian diantara dua orang atau lebih. Demikian juga dengan kepemimpinan perempuan di bidang politik, pada awal mulanya perempuan dianggap tabu dan resisten menjadi seorang pemimpin, akan tetapi lambat laun kesadaran itu muncul dan menganggap bahwa kepemimpinan perempuan adalah hal yang biasa.

PERAN POLITIK PEREMPUAN DALAM REALITA DI MASYARAKAT

Tuntutan terhadap partisipasi perempuan dalam proses sosial politik secara teoritik sudah menunjukkan adanya *political will* dari pemerintah dan masyarakat untuk memberikan kesempatan dan akses yang sama kepada perempuan dan laki-laki. Namun, kenyataannya di lapangan menunjukkan bahwa keterlibatan perempuan dalam proses sosial politik mengalami kendala. Kendala tersebut hakikatnya bersumber dari keyakinan dan nilai-nilai budaya patriarkhis. Sejarah perbedaan gender antara laki-laki dan perempuan terjadi melalui proses yang sangat panjang yaitu

¹⁶Harry V. Ball, *Law and Social Change: Sumner Reconsidered*, 532

dibentuk, disosialisasikan, diperkuat bahkan konstruksi sosial atau kultural melalui ajaran keagamaan dan negara.¹⁷

Konstruksi dan sosialisasi terhadap peran-peran gender sangat panjang itulah yang menyebabkan peran-peran gender yang sebenarnya merupakan bentukan (konstruksi) hukum masyarakat sebagai ketentuan alamiah dan memang begitu adanya. Pandangan baru yang mempertanyakan bahkan menggugat peran-peran gender yang kebanyakan merugikan perempuan dianggap sebagai upaya yang “menyalahi hukum alam” atau dalam agama “menyalahi kodrat”. Akibat resistensi terhadap perjuangan kesetaraan dan keadilan gender tidak hanya datang dari kaum laki-laki namun juga kaum perempuan. Meskipun demikian, upaya untuk merekonstruksi peran-peran gender yang lebih adil bagi perempuan terus-menerus dilakukan, bahkan sekarang banyak melibatkan “pejuang” keadilan gender dari kaum laki-laki. Perjuangan kesetaraan gender tidak lagi identik dengan perjuangan kaum perempuan mendapatkan haknya, melainkan dianggap sebagai perjuangan kemanusiaan untuk melawan ketidakadilan.

Dalam upaya memerangi ketidakadilan gender,¹⁸ maka upaya mendorong keterlibatan perempuan dalam wilayah publik tidak semata-mata untuk “mengeluarkan perempuan dari rumahnya” melainkan merupakan bentuk penghargaan dan apresiasi atas potensi besar yang dimiliki oleh perempuan. Perempuan diyakini memiliki potensi dan kemampuan yang setara dengan laki-laki. Yang menjadi persoalan adalah masalah akses dan kesempatan yang tidak diberikan atau sengaja dihambat. Namun,

¹⁷ Mansour Fakih, *Analisis Gender&Transformasi Sosial*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), 9.

¹⁸Ketidakadilan gender meliputi *marginalisasi* (peminggiran), *stereotype* (pelabelan), *subordinasi*, *kekerasan*, *double burden* (beban ganda).

upaya keterlibatan perempuan diwilayah publik masih menemukan beberapa kendala, antara lain: *pertama*, kendala tersebut bersumber pada kualitas sumber daya perempuan yang masih rendah. Artinya kapasitas, kapabilitas, kredibilitas perempuan sebagai pemimpin belum sesuai dengan harapan. Akibatnya keterlibatan perempuan dalam proses sosial politik terkesan asal “pasang” untuk memenuhi kewajiban melibatkan perempuan. *Kedua*, para perempuan yang sudah mendapatkan jabatan publik dan politik seringkali tidak mempresentasikan kepentingan dan aspirasi perempuan. Sensitivitas mereka terhadap berbagai kebijakan yang adil terhadap perempuan masih kurang menggembirakan. *Ketiga*, masih ada citra di masyarakat bahwa kepemimpinan perempuan tidak akan lebih baik dari laki-laki karena adanya keyakinan yang mendarag daging bahwa perempuan memang tidak sepatasnya memiliki jabatan public melebihi laki-laki. *Keempat*, adanya perasaan “terancam” dari kaum laki-laki bahwa keterlibatan perempuan dalam wilayah publik merupakan “saingan” terhadap eksistensi kaum laki-laki. Kompetensi yang tidak fair menyebabkan ada upaya-upaya melakukan penjegalan terhadap keterlibatan dalam wilayah publik.¹⁹

PENUTUP

Undang-Undang Partai Politik dan Undang-Undang Pemilihan Umum telah mengatur *affirmative action* kuota 30% keterwakilan perempuan, ketentuan lain dalam undang-undang tersebut juga menjelaskan bahwa dalam daftar bakal calon setiap 3 orang bakal calon harus terdapat sekurang-kurangnya keterwakilan 1 orang perempuan. Namun dalam realitanya representasi keterwakilan 30% perempuan hanya difokuskan pada jumlah (kuantitas semata).

¹⁹ Sumiarti, *Quo Vadis Politik*..... 219

Hal tersebut disebabkan karena kuatnya keyakinan dan nilai-nilai budaya *patriarkhis* dan kurangnya dukungan partai politik yang tidak sensitif gender sehingga isu-isu yang menyangkut perempuan tidak menjadi perhatian.

Kebijakan negara yang memberikan apresiasi atas keterlibatan perempuan diharapkan tidak hanya menjadi alat untuk melakukan “politisasi” terhadap perempuan, artinya ada kemungkinan bahwa produk hukum yang berpihak pada perempuan tidak hanya sekedar memenuhi tuntutan “trend” dan “pemanis “ untuk menarik simpati dan empati masyarakat pemilih. Memang ironi, adanya keinginan untuk melibatkan perempuan di sektor publik justru berakibat pada ‘politisasi perempuan” yaitu menjadikan perempuan sebagai kendaraan politik saja. Di satu sisi berkeinginan menempatkan perempuan dan laki-laki setara, yang memiliki hak dan akses yang sama, akan tetapi di sisi lain dukungan dan pembinaan terhadap kemampuan dan kesiapan perempuan untuk melakukan tugas politik masih lemah.

SARAN-SARAN

Affirmative action kuota 30% keterwakilan perempuan perlu dimasukkan dalam Undang-Undang Pemilu sebagai salah satu syarat partai politik dalam keikutsertaan menjadi peserta pemilu dengan disertai sanksi yang tegas. Sehingga menjadi salah satu pendorong dapat terpenuhinya kuota 30 % keterwakilan perempuan

Anggota Partai politik perlu memahami sensitivitas gender sehingga pemenuhan kuota 30 % bukanlah sekedar memenuhi undang-undang semata. Demikian pula sebaliknya, perempuan yang berpartisipasi dalam partai politik tidak hanya berpatokan pada partisipasi dan representasi tetapi yang lebih penting dan

bermakna adalah memahami arah dan tujuan dalam memperjuangkan, keberpihakan dan memberdayakan perempuan. Sehingga pada akhirnya masyarakat pemilih perempuan menaruh harapan pada aspirasi wakil-wakil perempuan dalam Dewan Perwakilan Rakyat akan nasib dan perjuangan perempuan untuk mendapatkan perlindungan dan keadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- AD. Kusumaningtyas, *Pemilu 2004: Menagih Komitmen Parpol Islam Untuk Demokrasi Yang Berkeadilan Gender*, Jurnal Perempuan, Jakarta, 2004
- F. Budi Hardiman, *Menuju Masyarakat Komunikatif*, Jakarta, Kanisius, 1993
- Gadis Arivia, *Perempuan di Parlemen Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan*, IDEA dan Yayasan Jurnal Perempuan, 1999
- Harry V. Ball, *Law and Social Change: Sumner Reconsidered*
- Mansour Fakih, *Analisis Gender&Transformasi Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003
- Maria Ulfah Anshor, *Eksistensi dan Implementasi Undang-Undang Pemilu Tentang Kuota Perempuan Pada Pemilu*, 2007
- Muchtar Buchori, *Peranan pendidikan dalam Pembentukan Budaya Politik Indonesia*, dalam Sindhunata (ed) *Menggagas Paradigma Baru Pendidikan*, Kanisius Jakarta, 2000
- Muzdalifah, *Gaya Kepemimpinan Perempuan*, Jurnal Palastren Pusat Studi Gender STAIN Kudus, 2008
- Nina Mussolini-Hansson, *Perempuan di Parlemen Swedia: Galak Namun Konsisten*, Jurnal Perempuan, Jakarta, 2004

- Nuniek Sriyuningsih, *Kendala Partisipasi Perempuan Dalam Politik*, 2007
- Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001
- Sumiarti, *Quo Vadis Politik Perempuan*, Jurnal PSW STAIN Pekalongan 2008
- Wahidah, *Strategi dan Aksi untuk Pengembangan Kepemimpinan Perempuan di Lingkup Pendidikan Islam* (Seminar Nasional Kepemimpinan Perempuan Dalam Pendidikan Inklusi, Surabaya, 2009)